

Expediente: 26/2003

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el procedimiento para el abono anticipado de la deducción por pensiones de viudedad.

Dictamen: 37/2003, de 19 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 19 de mayo de 2003,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 7 de abril de 2003 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra del día 2 de abril de 2003 en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la misma, en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el procedimiento para el abono anticipado de la deducción por pensiones de viudedad, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 24 de marzo de 2003.

El expediente está integrado por los siguientes documentos:

- 1 Proyecto de Decreto Foral que se somete a la consideración del Consejo de Navarra.

2. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud sobre la adecuación al ordenamiento jurídico del proyecto de Decreto Foral sometido a la consideración del Consejo de Navarra, de 21 de marzo de 2003.

La documentación presentada se ajusta sustancialmente a lo ordenado en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero.

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se regula el procedimiento para el abono anticipado de la deducción por pensiones de viudedad.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto regular el procedimiento para el abono anticipado de la deducción por pensiones de viudedad. Como señala su preámbulo, el proyecto de Decreto Foral se dicta en ejecución de la Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo, de Modificación parcial de diversos impuestos y otras medidas tributarias.

El proyecto de Decreto Foral objeto de análisis constituye, por tanto, un reglamento ejecutivo, por lo que el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, a tenor de lo previsto en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo, LFGACFN), “las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo”. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que “los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse

mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación”, y, en su párrafo segundo, que “el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación”. Durante el plazo de información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

El reiterado recordatorio de este Consejo de Navarra sobre la adecuada tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general sintoniza con la jurisprudencia, que viene exigiendo el cabal cumplimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en aras de garantizar su legalidad, acierto y oportunidad. En efecto, la reciente jurisprudencia alude a “la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que

el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000), así como el carácter necesario del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento también en el ámbito autonómico (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000).

En el presente caso, las únicas actuaciones llevadas a cabo en el correspondiente procedimiento de elaboración del proyecto, consisten en el informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud y el acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto a efectos de someterlo a consulta de este Consejo de Navarra.

No obstante tan parco expediente, la tramitación del proyecto, pese a ser manifiestamente mejorable, ha de considerarse sustancialmente conforme a Derecho, en razón de las peculiares circunstancias aquí concurrentes. En efecto, el proyecto, desde una perspectiva material, viene mas bien a determinar aspectos menores que permiten la materialización práctica de una ayuda o subvención cuyas normas reguladoras han sido establecidas en buena medida directamente por la Ley Foral que la crea.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera ajustada a Derecho.

II.3ª Habilitación y rango de la norma

El Decreto Foral objeto de este dictamen viene a cumplimentar el mandato legal recogido en el último párrafo del artículo 67 bis introducido en la Ley Foral 22/1998, de 30 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por la Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo.

El artículo 23.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la

reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra que específicamente queda facultado para el desarrollo y ejecución de la Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo, en su disposición final primera, y el rango es el adecuado, ya que tiene por objeto llevar a cabo el desarrollo reglamentario parcial de normas forales con rango de ley.

II.4ª. Marco normativo

La Constitución, en su artículo 39.1 señala que "los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia". Tal declaración conlleva la obligación de los poderes públicos de adoptar las medidas necesarias para lograr que sea efectiva esa protección integral de la familia.

El artículo 44.17 de la LORAFNA establece que Navarra tiene competencia exclusiva en materia de asistencia social.

La mencionada Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo, de modificación parcial de diversos impuestos y otras medidas tributarias tiene, entre otros objetivos, el proteger los intereses de las familias, de las personas con discapacidad y de las personas en estado de viudedad. Todo ello, teniendo presente el principio de suficiencia recaudatoria, estabilidad presupuestaria y saneamiento de las cuentas públicas.

El proyecto de Decreto Foral resulta de la aplicación concreta del nuevo artículo 67 bis de la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que contempla el abono de la deducción por pensiones de viudedad de forma anticipada. La regulación de los requisitos que permitan este pago anticipado así como el

procedimiento para su solicitud y concesión, es lo que reglamentariamente establece la norma que ahora se analiza.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado

A) Observación General

Como se deduce de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 51, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Por ello, para pronunciarse sobre la adecuación jurídica del proyecto aquí considerado se ha de analizar si es acorde con la legislación foral antes reseñada.

B) Análisis del proyecto de Decreto Foral

La promulgación de la Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo, de modificación parcial de diversos impuestos y otras medidas tributarias, hace necesario aprobar la regulación reglamentaria del procedimiento para el abono anticipado de la deducción por pensiones de viudedad que se contempla en el artículo 1 de la mencionada Ley Foral, que entre otros artículos introduce el artículo 67 bis en la redacción de la Ley Foral 22/1998, de 30 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En este precepto se establece la posibilidad de solicitar del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud el abono de la deducción que contempla de forma anticipada. Añadiéndose que "reglamentariamente se

regulará el procedimiento para la práctica de esta deducción, así como para la solicitud y obtención del abono de la misma de forma anticipada”.

El proyecto de Decreto Foral pretende regular este procedimiento para el abono anticipado de la deducción por pensiones de viudedad. Este proyecto se reglamenta a lo largo de once artículos y dos disposiciones finales.

El preámbulo del Decreto Foral señala que la mencionada Ley Foral 16/2003 en su artículo 67 bis establece la deducción por pensiones de viudedad. Ello no es correcto. La deducción por pensiones de viudedad se contempla en el artículo 67 bis de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, introducido por el artículo 1 de la Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo. Por tanto, deberá rectificarse el preámbulo, así como el artículo 1, en el sentido señalado.

El artículo 1 contempla el objeto del proyecto de Decreto Foral; el artículo 2 señala qué personas pueden ser las beneficiarias, sin contradecir lo previsto en el artículo 67 bis de la Ley Foral 22/1998 introducido por la Ley Foral 16/2003; y el artículo 3 concreta los requisitos para el acceso al anticipo de la deducción (estar empadronado y tener el domicilio fiscal en Navarra y acreditar el cobro de una determinada pensión), que son los ya establecidos en el artículo 67 bis precitado.

Los artículos 4 a 10 regulan aspectos procedimentales para conseguir y disfrutar de la ayuda, de acuerdo con la Ley Foral que este Decreto pretende desarrollar, salvo los artículos 7 y 10 que introducen las obligaciones y causa de extinción de la ayuda que se ajustan a los artículos 8 y 21 de la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, sobre concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral y de sus Organismos Autónomos.

Finalmente, el artículo 11 versa sobre la consignación presupuestaria, señalando que las prestaciones económicas que se regulan serán asignadas con cargo a la partida presupuestaria del ejercicio económico correspondiente que figurará en los Presupuestos de la Comunidad Foral.

El Decreto Foral concluye con dos disposiciones finales, la primera faculta al Consejero correspondiente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del Decreto Foral y la segunda fija la entrada en vigor de esta norma al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula el procedimiento para el abono anticipado de la deducción por pensiones de viudedad se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.